**בנק ישראל**  ירושלים ,ז' באדר ב', תשפ"ד

דוברות והסברה כלכלית 17 במרץ, 2024

إعلان للصحافة:

**الملف الثالث من تقرير بنك إسرائيل لعام 2023: تشغيل العمال غير الإسرائيليين في ظل حرب "السيوف الحديدية"**

* مع اندلاع حرب "السيوف الحديدية"، توقف تقريباً تشغيل جميع العمال الفلسطينيين في إسرائيل، كما تقلص تشغيل العمال الأجانب. حتى اندلاع الحرب شكل العمال الفلسطينيون والأجانب حوالي ثلث العاملين في قطاع البناء، ونحو نصف العاملين في قطاع الزراعة. عملت الحكومة على جلب عمال أجانب للعمل في هذه القطاعات، ونجحت في تحقيق نجاح جزئي، ولكنها ترفض حتى الآن مقترحات إعادة تشغيل العمالة الفلسطينية.
* يوصى قدر الإمكان بتشجيع تشغيل الإسرائيليين في قطاع البناء واستخدام التكنولوجيا التي من شأنها زيادة إنتاجية وأجور العمال الإسرائيليين.
* على ضوء القرار المتعلق بتوظيف عمال غير إسرائيليين، يوصى بالعمل على خلق مزيج من العمال الفلسطينيين والأجانب: فالعمال الفلسطينيون متاحون للعمل على المدى الطويل والموسمي في إسرائيل، ولكن توفرهم يكون محدوداً أثناء الأزمات الأمنية الخطيرة. ولذلك، من المهم توفير عدد كافٍ من العمالة الأجنبية في قطاعات محددة، على الرغم من صعوبة تشغيلهم، والآثار الاجتماعية السلبية المحتملة.

حتى اندلاع حرب "السيوف الحديدية"، عمل في النظام الاقتصادي الإسرائيلي نحو 310 آلاف عامل غير إسرائيلي - نصفهم تقريباً من الفلسطينيين ونحو نصفهم من الأجانب..[[1]](#footnote-1) مع اندلاع الحرب، مُنعت الأغلبية المطلقة من العمال الفلسطينيين من العمل في إسرائيل، وغادر بعض الأجانب البلاد، وخاصة من قطاع الزراعة. لهذا السبب تأثر النشاط في قطاعي البناء والزراعة بشدة، حيث كان العمال غير الإسرائيليين عشية الحرب يشكلون حوالي ثلث العاملين في قطاع الزراعة ونحو نصف العاملين في قطاع البناء. رداً على ذلك، حاولت الحكومة زيادة عدد العمال الأجانب بسرعة، ولكن حتى نهاية شباط 2024، لم يرتفع عددهم بشكل ملحوظ.

يصف هذا الملف التغيرات قصيرة المدى في تشغيل العمال غير الإسرائيليين خلال الحرب، ويستعرض الاعتبارات الاقتصادية المركزية في سياسة تشغيل غير الإسرائيليين مع النظر إلى الفترة الزمنية التي تلت الحرب. تقليص تشغيل العمالة الفلسطينية في إسرائيل مع اندلاع الحرب هي المرة الثالثة الذي يحدث فيها مثل هذا التقليص لفترة طويلة بسبب أحداث أمنية: إذ تم تقليص العمالة الفلسطينية في أعقاب هجمات 1993-1995 وفي بداية الانتفاضة الثانية (2000-2002). وقد توسع توظيف العمال الأجانب، الذي تم تطبيقه لأول مرة في أوائل التسعينيات إلى حوالي 6% من العاملين في القطاع التجاري في عام 1995 وإلى حوالي 13% في عام 2001. لكن ونظرًا للآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن التشغيل الواسع للأجانب، عملت الحكومات الإسرائيلية على تقليل وتنظيم تشغيلهم في معظم فروع النظام الاقتصادي بدءًا من عام 2002. في المقابل، تم توسيع توظيف الفلسطينيين في إسرائيل تدريجياً منذ نهاية الانتفاضة الثانية (2005)، وذلك من بين أمور أخرى لاعتبارات سياسية وأمنية. زيادة العمالة الأجنبية وخفض العمالة الفلسطينية في النظام الاقتصادي منذ تشرين أول 2023 شكلت تحولاً حاداً في السياسة مقارنة بالعقدين الماضيين.

**العمالة الفلسطينية والأجنبية عشية حرب "السيوف الحديدية" وفي بدايتها**

توسعت بشكل تدريجي وتيرة تشغيل العمال الفلسطينيين من يهودا والسامرة في النظام الاقتصادي الإسرائيلي خلال العقدين الماضيين، كجزء من سياسة إسرائيل لتعزيز الاقتصاد الفلسطيني واستجابة للطلب في النظام الاقتصادي على العمال الحرفيين ذوي الأجور المنخفضة. حتى تشرين الأول 2023، عمل في إسرائيل نحو 156 ألف فلسطيني، منهم نحو 34 ألفاً دون تصريح. تعيش الغالبية المطلقة من هؤلاء العمال في يهودا والسامرة. عشية الحرب، عمل في إسرائيل عدد قليل من سكان غزة أيضًا، لكن إجراءات تنظيم عمل أغلبهم لم تكتمل، وبالتالي لم يتم تضمينهم في تقديرات العمالة المعروضة هنا.[[2]](#footnote-2)

بالإضافة إلى الفلسطينيين، تم في إسرائيل توظيف حوالي 157 ألف عامل أجنبي في الفترة ما بين كانون ثاني وأيلول 2023. عمل نحو نصف العمال الأجانب في قطاع التمريض، وأغلب البقية في قطاعي البناء والزراعة. في العقد الماضي، وصل العمال الأجانب في قطاعي البناء والزراعة بشكل رئيسي من خلال اتفاقيات ثنائية وقعتها إسرائيل مع تايلاند (الزراعة)، والصين ومولدوفا وأوكرانيا (البناء). لا يتم تشغيل العمال الأجانب في قطاع البناء بشكل مباشر من قبل المقاولين الإسرائيليين (الذين يتم تنفيذ العمل لصالحهم)، بل من خلال شركات توظيف أو شركات تنفيذ أجنبية من تركيا والصين. تهدف الاتفاقيات الثنائية والتشغيل في البناء من خلال شركات الموظفين، من بين أمور أخرى، إلى تحسين الرقابة على ظروف تشغيل العمال الأجانب وضمان أجور مناسبة لهم، وذلك أيضاً للحد من الأضرار التي لحقت بظروف تشغيل وأجور الإسرائيليين ومنع ظاهرة استغلال العمال.[[3]](#footnote-3)



مع اندلاع الحرب، تم إنهاء عمل العديد من العمال غير الإسرائيليين في إسرائيل: تم حظر دخول معظم العمال من يهودا والسامرة وجميع العمال من غزة إلى إسرائيل لأسباب أمنية، وبالتالي انخفض عدد العمال الفلسطينيين في النظام الاقتصادي من نحو 156 ألفاً في الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2023 إلى نحو 10 آلاف في الربع الأخير. في بداية الحرب، غادر البلاد حوالي 13 ألف عامل أجنبي من قطاعي الزراعة والبناء، لكن بعضهم عاد لاحقًا. كان الضرر شديداً خاصةً في قطاع الزراعة، حيث كان أغلب العاملين في هذا القطاع من الأجانب والفلسطينيين، وفي قطاع البناء، حيث شكل الفلسطينيون نحو ثلث العاملين وأغلبية العاملين في "الوظائف الرطبة". رداً على ذلك، عملت الحكومة على زيادة العرض الفعال من العمالة، وخاصة في قطاعات البناء والزراعة، وذلك من خلال زيادة عدد العمال الأجانب في هذه القطاعات، وتشجيع توظيف الإسرائيليين ودعم تطبيق الحلول الصناعية والآلية في قطاع البناء (الملف ح-2).[[4]](#footnote-4) ولم يتم إعادة تشغيل العمل الفلسطينيين حتى نهاية العام.

كانت الخطوات الفورية التي اتخذتها الحكومة لزيادة توظيف عمال البناء والزراعة الأجانب هي إعادة الأجانب الذين عملوا في إسرائيل في الماضي وتمديد تأشيرات العمل منتهية الصلاحية للعمال الموجودين في إسرائيل. مع نهاية عام 2023، جاء إلى إسرائيل نحو 9 آلاف عامل أجنبي فقط للعمل في قطاعي البناء والزراعة، وبذلك بلغ صافي الانخفاض في تشغيل الأجانب 4 آلاف عامل، معظمهم في قطاع الزراعة. عملت الحكومة على زيادة العمالة الأجنبية على نطاق واسع، وذلك أيضًا من خلال توقيع اتفاقيات ثنائية جديدة لجلب العمال مع الهند (البناء) وسريلانكا (البناء والزراعة)، وهي تتفاوض على اتفاقيات مع دول أخرى، لكن من المتوقع أن تستغرق هذه الإجراءات عدة أشهر. كما وافقت الحكومة على جلب حوالي 10 آلاف عامل بناء وحوالي 5 آلاف عامل زراعة دون اتفاقيات ثنائية، لكن هذا القرار لم ينفذ حتى الآن أيضًا.[[5]](#footnote-5) والنتيجة هي أنه لا يوجد في الإطار الزمني القريب حل واسع النطاق لنقص العمال في قطاعي البناء والزراعة، باستثناء العمال الفلسطينيين الذين لم توافق الحكومة على دخولهم.

**الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية في تشغيل العمال الأجانب والفلسطينيين في إسرائيل**

1. **التأثير على توظيف الإسرائيليين غير الحاصلين على تعليم عالي**

كان التناوب بين توظيف غير الإسرائيليين والإسرائيليين الذين لم يحصلوا على تعليم عال عاملاً مركزياً في الحد من توظيف غير الإسرائيليين في بداية الألفية عندما كانت نسبة توظيف الإسرائيليين منخفضة (67% بين الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 24-65 عاماً في عام 2002). وفقد هذا الاعتبار جزءاً من أهميته مع ارتفاع معدل التشغيل (حوالي 79٪ في عام 2023). تم توضيح معدل التناوب في تقرير لجنة إيكشتاين (2007) ومن قبل جولدنر (2019)، الذي وثق أيضًا التأثير السلبي لتشغيل العمالة الأجنبية على أجور الإسرائيليين الذين لم يحصلوا على التعليم بعد الثانوي في الأعوام 2005-1995.

يتجلى معدل التناوب بين العمال غير الإسرائيليين والإسرائيليين بدون تعليم عالٍ في قطاع البناء: ففي الأعوام 1995-1999، تراجع النشاط في قطاع البناء، وانخفض عدد العمال الإسرائيليين بدون تعليم وحصتهم في هذا القطاع، في حين زاد عدد ونسبة العمالة غير الإسرائيلية في القطاع. من الممكن أن يعكس هذا الاتجاه تفضيل أصحاب العمل الاحتفاظ بالعمال غير الإسرائيليين الأقل تكلفة. من ناحية أخرى، في الأعوام 2001-2007، ارتفع عدد الإسرائيليين من غير الحاصلين على تعليم عالٍ في القطاع، كما ارتفعت نسبتهم في التشغيل. وقد عكست هذه العملية سياسة الحكومة الرامية إلى الحد من توظيف غير الإسرائيليين في النظام الاقتصادي. ابتداءً من عام 2007، ترافق التوسع التدريجي في توظيف الفلسطينيين في القطاع بانخفاض في نسبة الإسرائيليين غير الحاصلين على تعليم عالٍ والذين كانوا يعملون فيه. من ناحية أخرى، ارتفعت نسبة الإسرائيليين الحاصلين على تعليم عالٍ العاملين في القطاع تدريجياً في الأعوام 1995-2007 إلى حوالي 20% وبقيت عند هذا المستوى بعد ذلك. يشير هذا النمط إلى أن العمال غير الإسرائيليين يشكلون بديلاً للعمال الإسرائيليين الذين لم يحصلوا على تعليم عالٍ، ولكن العمال غير الإسرائيليين والعمال الإسرائيليين الذين لم يحصلوا على تعليم عالٍ لا يشكلون بديلاً عن العمال الحاصلين على تعليم عالٍ.[[6]](#footnote-6)

****

1. **الاستقرار والمرونة الوظيفية**

إن الاعتماد الكبير لقطاعي البناء والزراعة على العمالة غير الإسرائيلية يعرض هذه القطاعات لتقلبات في توفر العمالة نتيجة التغيرات في الوضع الأمني. صحيح أنه حتى «السيوف الحديدية» حرصت المؤسسة الأمنية على الحفاظ على استمرارية العمالة الفلسطينية حتى في أوقات التوتر الأمني، لكن هذه المرة توقف تشغيل أغلب الفلسطينيين. من ناحية أخرى، فإن توظيف الأجانب أقل تأثراً بالتقلبات السياسية والأمنية: على الرغم من أن آلاف العمال الأجانب غادروا إسرائيل مع اندلاع حرب "السيوف الحديدية"، إلا أن الغالبية العظمى منهم بقوا في إسرائيل أو عادوا بسرعة.

تجلت الصعوبة في توظيف العمال الأجانب في صعوبة استقدام عدد كبير من العمال الأجانب في الأشهر الأولى من الحرب وفي تأخر استقدام 25 ألف عامل بناء أجنبي بعد الانتفاضة الثانية (2000) لنحو 5 أرباع. كما أن إنهاء إقامة العمال الأجانب الذين انتهت تأشيرات عملهم يتطلب في بعض الأحيان تنفيذاً صارماً. من ناحية أخرى، يتميز توظيف العمال الفلسطينيين بالفعل بالتقلب بسبب الأحداث الأمنية، لكن المرونة في توظيفهم تبدو واضحة مقارنة بصعوبة تشغيل العمال القادمين من الخارج. يتم توظيف العمال الفلسطينيين بشكل سريع، ويتم إنهاء أو تعليق عملهم مع الاحتياجات المتغيرة للاقتصاد، بما في ذلك العمالة الموسمية.

1. **التأثير على الاقتصاد الفلسطيني**

العمالة في إسرائيل ذات أهمية حاسمة للاقتصاد الفلسطيني في يهودا والسامرة. وحقق العمل في إسرائيل عام 2022 دخلاً وصل إلى حوالي 22% من الدخل القومي (GNI) ليهودا والسامرة، وكان مصدر دخل لحوالي 20% من الفلسطينيين العاملين في المنطقة. من المتوقع أن يؤدي الضرر الكبير الذي لحق بالاقتصاد الفلسطيني وتشغيل الرجال الفلسطينيين إلى توسع محاولات تشغيل العمال الفلسطينيين دون تصريح، والذين بلغ عددهم في الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2023 حوالي 34 ألف (جدول 1). وسيتطلب منع دخولهم تنفيذاً صارماً. وقد يكون لتضرر الاقتصاد الفلسطيني في يهودا والسامرة عواقب سلبية على الأمن والجريمة داخل إسرائيل.

1. **التشغيل بشكل مخالف للقانون**

إن الفوارق بين الأجور المنخفضة في الدول الأصلية للعمال غير الإسرائيليين والأجور في إسرائيل تفتح ثغرة لأنماط تشغيل مسيئة. لقد ساهمت جباية دفعات مقابل تصاريح العمل في إسرائيل في الماضي (2006) في تصنيف إسرائيل كدولة تخضع سياستها ضد الاتجار بالبشر لرقابة وزارة الخارجية الأمريكية (م.م.م، 2009). وقد ساهم توظيف العمال عبر الاتفاقيات الثنائية وتوظيف عمال البناء من خلال شركات التوظيف في العقد الماضي في الحد من هذه الأنماط، ولكن من الممكن أن تزيد قنوات التوظيف هذه من التشدد في جلب العمال الأجانب إلى إسرائيل. ويعتبر قرار الحكومة بالسماح باستقدام حوالي 15 ألف عامل في البناء والزراعة عبر شركات التشغيل، وليس بموجب اتفاقية ثنائية، إجراءً طارئاً بسبب قلة العمال، لكنه قد يقوض الإنجازات في هذا المجال الحساس.

1. **تأثيرات اجتماعية واقتصادية إضافية**

الفرق بين الآثار الاجتماعية والاقتصادية لتشغيل العمال الأجانب وبين تشغيل الفلسطينيين ينبع أولا وقبل كل شيء من حقيقة أن العمال الأجانب يعيشون في إسرائيل، ويلبي الاقتصاد الإسرائيلي احتياجاتهم أثناء إقامتهم، بينما يعود العمال الفلسطينيين اصحاب التصاريح إلى عائلاتهم في يهودا والسامرة كل يوم أو في عطلات نهاية الأسبوع. ولذلك فإن استقدام عدد كبير من العمالة الأجنبية يتطلب توفير خدمات سكنية وصحية [[7]](#footnote-7) وشرطية، بينما يستهلكها العمال الفلسطينيون في الاقتصاد الفلسطيني. إن توسيع المناطق السكنية للعمال الأجانب قد يزيد من التوترات الاجتماعية بين الإسرائيليين والأجانب وبين المقيمين الأجانب المختلفين. من ناحية أخرى، فإن تشغيل الفلسطينيين يشمل تشغيل نظام بوابات دخول من يهودا والسامرة إلى دولة إسرائيل.

**تلخيص**

يشير تنوع الاعتبارات المتعلقة بتوظيف العمال غير الإسرائيليين إلى الحاجة إلى تشجيع توظيف الإسرائيليين قدر الإمكان مع استخدام التقنيات التي من شأنها زيادة إنتاجية وأجور العمال الإسرائيليين (الملف ح-2). يقلص تشغيل العاملين الاسرائيليين من تأثر عرض العمالة في إسرائيل بالتقلبات الأمنية والسياسية التي تؤثر على توفر العمالة الفلسطينية، ويتيح مرونة في تشغيلهم. بالنظر إلى قرار توظيف عمال غير إسرائيليين، فمن المستحسن العمل مع مرور الوقت لخلق مزيج من العمال من عدة مصادر، مع الدمج بين مزايا العمال المختلفين: العمال الفلسطينيون متاحون للعمل طويل الأجل والموسمي في إسرائيل، ولكن توفرهم محدود خلال الأزمات الأمنية الخطيرة مثل حرب "السيوف الحديدية". ولذلك، من المهم توسيع العمالة الأجنبية في قطاعات معينة. ومع ذلك، فإن جلب العمال الأجانب من الخارج للعمل في إسرائيل هي عملية أبطأ، ويتم تنفيذها بشكل تدريجي، وقد تكون لها آثار سلبية طويلة المدى، ويمكن تقليل هذه الآثار السلبية جزئيًا عن طريق جلب العمال بموجب اتفاقيات ثنائية وترتيبات التشغيل كمؤسسات التوظيف والضبط الفعال.

**المراجع**

كوهين جولدنر، ساريت (2019)."تأثير العمال الأجانب على توظيف وأجور العمال الإسرائيليين" معهد أهارون - ورقة سياسات 2019.05

عيدا، يورام (2012). "العمال الأجانب في قطاع البناء في إسرائيل - الانتقال من "الترتيب الملزم" إلى التوظيف من خلال شركات التوظيف". المجلة الاقتصادية الفصلية 3: 59-4.

م.م.م. "إسرائيل في تقرير الخارجية الأمريكية حول مكافحة الإتجار بالبشر لعام 2008" (17 حزيران 2009). شعبة تخطيط السياسات والاستراتيجيات، سلطة السكان والهجرة (تشرين أول 2023). "العاملون الأجانب في إسرائيل: عقد ونيف على تطبيق الاتفاقيات الثنائية لجلب عمال أجانب إلى إسرائيل، من نظرة بحثية"

لجنة إيكشتاين (أيلول 2007). "تقرير لجنة تخطيط السياسات في قضية العاملين غير الاسرائيليين".

1. لا يشمل المتسللين والأجانب الذين دخلوا بتأشيرة سياحية. [↑](#footnote-ref-1)
2. ابتداءً من عام 2014، مُنحت آلاف تصاريح الدخول إلى إسرائيل (تصاريح تجارية/أو اقتصادية) لسكان غزة الذين عملوا بالفعل في إسرائيل في وظائف غير رسمية. في آذار 2022، قررت الحكومة إصدار ما يقرب من 20,000 تصريح عمل في البناء والزراعة (قرار الحكومة رقم 1328) ومع ذلك، من الناحية العملية، لم يحصل سوى 3 آلاف من سكان غزة على تصاريح عمل قانونية، فيما دخل حوالي 17 ألفًا إلى إسرائيل من خلال تصاريح دخول وعملوا بشكل غير رسمي. [↑](#footnote-ref-2)
3. فرضت الحكومة توظيف عمال البناء من خلال شركات الموظفين ابتداء من عام 2005. وأظهر عيدا (2012) أن الانتقال من التوظيف المباشر إلى التوظيف من خلال شركات الموظفين كان مصحوبًا بزيادة في التكلفة الإجمالية لتوظيف العمال الصينيين أدت إلى زيادة في توظيف الإسرائيليين. كما أظهرت العديد من الدراسات أن الانتقال إلى التشغيل من خلال الاتفاقيات الثنائية رافقه انخفاض في الدفع مقابل تأشيرات العمل وتحسن في ظروف التشغيل (سلطة السكان والهجرة، 2023). [↑](#footnote-ref-3)
4. القرار الحكومي رقم 1383 (4.2.2024) [↑](#footnote-ref-4)
5. القرارات الحكومية: العمال الأجانب في الزراعة – حرب السيوف الحديدية، قرار رقم 0102؛ - زيادة حصة العمالة الأجنبية في قطاع البناء بعد حرب "السيوف الحديدية" وتعديل القرار الحكومي رقم 2100؛ "الاستمرارية الوظيفية لقطاع البناء خلال حرب السيوف الحديدية -" تعديل القرار الحكومي رقم 6105.

   إضافة إلى ذلك، عملت الحكومة على إصدار 3000 تصريح للعمال الصناعيين كما تقرر قبل الحرب (قرار الحكومة رقم 860 من تاريخ 30.7.2023). [↑](#footnote-ref-5)
6. الزيادة المعتدلة في توظيف العرب الإسرائيليين في البناء في كانون الأول 2023 مقارنة بانخفاض تشغيلهم في القطاعات الأخرى (الملف 5-2) هي أيضاً إشارة أولية على تناوب العمالة بين الفلسطينيين والعرب الإسرائيليين في القطاع خلال حرب "السيوف الحديدية". [↑](#footnote-ref-6)
7. يلتزم مشغلو العمال الأجانب بتزويد العمال بأماكن مناسبة للعيش والتأمين الصحي يتم خصم جزء من تكلفتها من الراتب. إن استهلاك هذه الخدمات في إسرائيل، حتى لو تم تمويلها من القطاع الخاص، يزيد من الطلب على خدمات الإسكان والصحة. [↑](#footnote-ref-7)